



Cartagena de Indias D. T. y C., doce (12) de julio de dos mil veintidós (2022).

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	Impugnación de tutela
<b>Radicado</b>	13001-33-33-011-2022-00149-01
<b>Demandante</b>	Edelmira Esther Ospino Palacín
<b>Demandado</b>	Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena – Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>Magistrado Ponente</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras
<b>Asunto</b>	Debido proceso administrativo, igualdad y a la propiedad.

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandada contra la sentencia proferida el 6 de junio de 2022, mediante la cual negó el amparo del derecho fundamental del debido proceso, igualdad y propiedad del actor.

## III.- ANTECEDENTES

### 3.1. La demanda (archivo No. 01 del expediente digital).

#### a). Pretensiones.

El accionante solicitó las siguientes pretensiones:

**“PRIMERO:** Se amparen los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso administrativo, a la propiedad y cualquier otro del mismo que se determine como violado.

**SEGUNDO:** Se ordene al accionado que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la Sentencia produzca respuesta o acto pretermitido.

**TERCERO:** Se ordene al accionado que una vez producida la decisión definitiva en el asunto en cuestión, remita a su despacho, resolución o acto administrativo del estudio de la solicitud de matrícula inmobiliaria del predio playa –Calamar - Bolívar, e igualmente solicite al IGAC soportes cástrateles del mismo predio, so pena de las sanciones de ley por desacato a lo ordenado por sentencia de tutela”.

#### Hechos.

La tutelante manifestó, en resumen, que desde el mes de noviembre de 2021 ha gestionado ante la oficina de Instrumentos Públicos y el Instituto Geográfico

Agustín Codazzi territorial Bolívar, la matrícula inmobiliaria del predio "PLAYA" ubicado en el Municipio de Calamar – Bolívar.

La entidad accionada le ha solicitado una serie de documentos para el estudio de la matrícula inmobiliaria, tales como, los títulos que amparan sus derechos sobre bienes con las debidas notas de registro de antiguo sistema y el certificado catastral especial actualizado por el IGAC, los cuales ha aportó en dos ocasiones (2 de marzo y 7 de abril de 2022).

Mediante oficios suscritos el 28 de marzo y 4 de mayo de 2022, la accionada expidió nota devolutiva de las solicitudes, aduciendo que no se había allegado la escritura No. 100 del 30 de diciembre de 1972 y los certificados catastrales nacional y el certificado catastral especial con datos jurídicos del predio playa –Calamar Bolívar.

Según la Oficina de Instrumentos Públicos, el certificado catastral especial con datos jurídicos expedido por el IGAC, no corresponde con la realidad jurídica del predio, sino a la escritura madre de dicho predio constituida en el año 1945.

### **3.2 Contestación (archivo No. 06 del expediente digital).**

**3.2.1. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi** manifestó, en resumen, que en la tutela no se le atribuye violación de los derechos fundamentales de la tutelante, además, en los mismos hechos de la demanda se señaló que dicha Institución entregó a la tutelante los certificados catastrales nacional y especial solicitados.

**3.2.2. La Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena** no rindió informe solicitado.

### **3.3. Sentencia impugnada (archivo No. 07 del expediente digital).**

Mediante sentencia de 6 de junio del 2022, el Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena negó el amparo de los derechos alegados como vulnerados por la tutelante.

Para sustentar su decisión, adujo que al IGAC no se le imputa violación de los derechos fundamentales de la tutelante, pues en la tutela se señala que dicha entidad expidió los certificados solicitados por la tutelante.

Por otro lado, señaló que las solicitudes de la tutelante han sido atendidas por la Oficina de Instrumentos Públicos, mediante el oficio suscrito el 25 de noviembre de 2021 y las notas devolutivas de 28 de marzo y 4 de mayo de 2022.



Adujo que, la tutelante pretende dejar sin efectos los actos administrativos contenidos en las notas devolutivas emitidas por la Oficina de Registros Públicos, así como la creación de la matrícula inmobiliaria del predio “Playa”, lo que sobrepasa el ámbito de acción de juez constitucional, pues para lograr dichas pretensiones cuenta con y se convierte en un medio para controvertir actos administrativos, para lo cual existen mecanismos de tipo administrativos y judicial para este fin.

### **3.4. Impugnación (archivo No. 9 del expediente digital).**

La accionante señaló que es heredera del señor Nicasio Ospino Hernández, uno de los propietarios del bien inmueble conocido como Playa, ubicado en el municipio de Calamar, Bolívar.

Sostuvo que el A-quo *“exonera al IGAC por la no vulneración de los derechos de la suscrita, sin antes entregar información si la Escritura 100 de 1972 tiene Certificado Catastral Especial con datos jurídicos”*. Tampoco se tuvo en cuenta que entregó a la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena los documentos los idóneos para el estudio de su solicitud de apertura de matrícula inmobiliaria.

Solicitó que se le ordene a la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, estudiar de fondo la solicitud de matrícula inmobiliaria con la escritura pública No. 100 de 1972 de la Notaria de Calamar – Bolívar y los certificados catastrales nacional y especial con datos jurídicos expedidos por el IGAC Territorial – Bolívar.

## **IV. CONTROL DE LEGALIDAD**

La presente acción de tutela no adolece de vicios o nulidades procesales que afecten el correcto trámite de la misma.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia.**

El Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para conocer la impugnación de la sentencia de tutela de la referencia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### **5.2. Problema jurídico.**

Corresponde a la Sala determinar si es o no procedente controvertir la legalidad de las notas devolutivas expedidas por la Oficina de Instrumentos



Públicos de Cartagena y el IGAC, por medio de las cuales negaron la apertura de la matrícula inmobiliaria solicitada por la parte demandada.

### **5.3 Tesis de la Sala.**

La Sala confirmará la providencia impugnada, pues la acción de tutela de la referencia resulta improcedente porque la tutelante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para cuestionar la legalidad de las notas devolutivas, por medio de los cuales la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, negó la apertura de matrícula inmobiliaria solicitada y en el asunto no se alegó ni se demostró la existencia de un perjuicio irremediable.

### **5.4 Marco jurídico y jurisprudencial**

#### **5.4.1. Procedencia de la acción de tutela**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que de no proceder se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:

-Está instituida para proteger derechos fundamentales.

**-La subsidiariedad**, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable.

**-La inmediatez**, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

#### **5.4.2. Procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos.**

La Corte Constitucional señaló en la sentencia T – 161/17 que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, puesto que su objeto no es el de reemplazar a los medios judiciales ordinarios con los que cuentan los ciudadanos, y que ante la existencia de otros medios de defensa judicial, la



acción de tutela, por regla general, resulta improcedente, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Los procesos ordinarios están diseñados para solucionar los conflictos jurídicos y por tanto para proteger los derechos de las personas. Por ello, la tutela no puede ser empleada como un mecanismo alterno o complementario, sin embargo, este postulado no actúa como una máxima ya que se debe evaluar elementos como **(i)** la idoneidad y eficacia del mecanismo judicial, y si, **(ii)** que se presente una situación en la cual se pueda configurar un perjuicio irremediable hacia los derechos fundamentales de las personas. En el eventual caso que el mecanismo judicial que sea procedente no cumpla con las premisas establecidas anteriormente, procederá la tutela como un mecanismo subsidiario para la protección de derechos fundamentales.

En suma, la acción de tutela procede cuando un medio de defensa judicial no es idóneo o eficaz para proteger los derechos fundamentales del accionante. Dicha idoneidad hace referencia a la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho. La eficacia hace referencia al hecho de que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, si el mecanismo existente es idóneo y eficaz, la tutela solo resultaría procedente si se evidencia la amenaza de ocurrencia de un perjuicio irremediable, para que se configure dicho perjuicio, se debe acreditar que:

*“(i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;*

*(ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona;*

*(iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y*

*(iv) Las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.”*

La Sala decidirá la acción bajo estudio con base en los criterios anteriores.

## **6. Caso Concreto.**

### **6.1. Pruebas relevantes para decidir.**

Al proceso se allegaron las siguientes pruebas:

- Copia de la petición suscrita el 16 de noviembre de 2021 por medio de la cual la tutelante solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, información sobre la gestión para la entrega de la matrícula inmobiliaria del predio "Playa", ubicado en el municipio de Calamar – Bolívar. (fs. 13 – 14 archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia del oficio No. 0602021EE09373 de 25 de noviembre de 2021, por medio del cual el Coordinador de Grupo de Gestión Jurídica Registral de la ORIP de Cartagena solicita a la accionante la entrega de unos documentos (f. 15 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia de la solicitud suscrita el 2 de marzo de 2022, por medio de la cual la tutelante le solicita a la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, la expedición de matrícula inmobiliaria del predio localizado en el municipio de Calamar, Bolívar (fs. 16 – 17 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia de la nota informativa de devolución de certificados expedida el 28 de marzo de 2022 por la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, por medio de la cual se le informa a la accionante que no era posible acceder a su solicitud de apertura de matrícula inmobiliaria (f. 19 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia de la solicitud suscrita en abril de 2022, por medio de la cual la tutelante solicitó nuevamente a la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, la expedición de la matrícula inmobiliaria (fs. 20 – 22 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia de la nota informativa de devolución de certificados, proferida el 4 de mayo de 2022 por la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, en la cual informa al accionante que no era posible la apertura de matrícula inmobiliaria solicitada (f. 24 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia del certificado catastral nacional suscrita el 4 de abril de 2022, donde consta la inscripción de un bien inmueble (f. 31 del archivo No. 01 del expediente digital).



- Copia del certificado catastral nacional suscrita el 15 de febrero de 2022, donde consta la inscripción de un bien inmueble (f. 32 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia del certificado de tradición de matrícula inmobiliaria No. 060-61504 suscrita el 17 de mayo de 2022 (fs. 33 - 34 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia del registro civil de nacimiento de la tutelante (f. 35 del archivo No. 01 del expediente digital).
- Copia del certificado de defunción antecedente del registro civil No. 71674401-8, donde consta el fallecimiento del señor Nicasio Ospina Hernández (f. 36 del archivo No. 01 del expediente digital).

## **6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.**

Las pruebas allegadas al proceso dan cuenta que el 16 de noviembre de 2021 la tutelante presentó ante la oficina de instrumentos públicos una solicitud de información relacionada con el estado del trámite de la apertura de la matrícula inmobiliaria del predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 010100670034.

Mediante el oficio No. 0602021EE09373 de 25 de noviembre de 2021 el Coordinador de Grupo de Gestión Jurídica Registral de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos le solicitó a la tutelante que aportara los títulos que amparan sus derechos sobre bienes raíces con las debidas notas de registro del antiguo sistema y el certificado catastral especial actualizado expedido por el IGAC.

En marzo de 2022 la tutelante solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura de la matrícula inmobiliaria del Predio Playa ubicada en Calamar – Bolívar.

El 28 de marzo de 2022 dicha entidad expidió la nota informativa de devolución de certificados, en el que le señaló la imposibilidad de acceder a solicitud por los siguientes motivos:



**1: NOTA INFORMATIVA DEVOLUCION CERTIFICADOS:**  
OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS  
PUBLICOS DE CARTAGENA  
RADICACION N° 2022-060-1-37076 DE FECHA 2-3-2022

REF: SOLICITUD MATRICULA INMOBILIARIA

EN ATENCIÓN A LA SOLICITUD DE LA REFERENCIA, LE INFORMAMOS QUE NO ES POSIBLE SU SOLICITUD DE MATRICULA INMOBILIARIA POR LO SIGUIENTE:

1.- LOS DATOS DE REGISTRO QUE APORTA "LIBRO 1- TOMO 2-PAGS 220/226 (CORRECTO PÁGS. 318/222) N° 311- 23 FEBRERO-1945" NOS CONDUCE AL REGISTRO DE LA ESCRITURA N° 3 DE FECHA ENERO 3 DE 1945, NOTARIA SEGUNDA DE BARRANQUILLA, QUE CORRESPONDE A LA CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA, QUE GIRARÁ BAJO EL NOMBRE DE LLACH & COMPAÑÍA LIMITADA, QUE SE REFIERE A UNOS APORTES DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES LOS CUALES CARECEN DE TÍTULOS ANTECEDENTES, AL MARGEN DE LOS LIBRO DE REGISTRO ENCONTRAMOS VARIAS VENTAS PARCIALES A LOS QUE SE HAN ABIERTO UNA SERIE DE FOLIOS DE MATRÍCULAS Y NO SE PUEDE DETERMINAR SI SE AGOTÓ EL ÁREA.

2.-TENIENDO EN CUENTA QUE LA ESCRITURA N° 3 DE FECHA ENERO 3 DE 1945, NOTARIA SEGUNDA DE BARRANQUILLA, SEÑALA EN LOS APORTES VARIOS BIENES INMUEBLES, EN LO RELACIONADO AL POTRERO DENOMINADO PLAYA CON UNA CABIDA SUPERFICARIA DE DOS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO (2.688) HECTÁREAS CON OCHENTA (80) METROS CUADRADOS, NO COINCIDE CON EL CERTIFICADO CATASTRAL NACIONAL QUE APORTA EXPEDIDO POR EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI N° 9526-731464-40154-0 DE FECHA 15/2/2022. APARECE DIRECCIÓN PLAYA, NUMERO PREDIAL 00-02-00-00-0002-0005-0-00-00-0000, ÁREA TERRENO 183 HA. 3750.00 M2, NOMBRE DE PROPIETARIO LLACH COMPANIA LIMITADA.

3.-EN LA ESCRITURA N° 3 DE FECHA ENERO 3 DE 1945, NOTARIA SEGUNDA DE BARRANQUILLA, NO APARECE RELACIONADO EL NOMBRE DEL SEÑOR IGNACIO OSPINO HERNÁNDEZ, POR LO QUE PUDE TRATARSE DE UN OCUPANTE Y NO PROPIETARIO DE UN INMUEBLE, SIRVASE ACLARAR LO ANTERIOR PARA VERIFICAR LO QUE EN RIGOR CORRESPONDE Y PROCEDER DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA LEY 1579/2012. TODO LO EXPUESTO, CON EL ÁNIMO DE PRESTARLE UN MEJOR SERVICIO, QUE ES EL QUE USTED, REQUIERE EN SU CALIDAD DE USUARIO

CARTAGENA DE INDIAS, 28 DE MARZO DE 2022

MAYDINAYIBER MAYRAN URUEÑA ANTURI  
PROYECTÓ: JOSE APARICIO CASTILLO

REGISTRADOR PRINCIPAL

Usuario: JOSE ESTEBAN APARICIO CASTILLO  
Fase de Generacion: ANT\_REVISION\_INICIAL

En abril de 2022 la tutelante solicitó nuevamente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura de la matrícula inmobiliaria del Predio Playa ubicada en Calamar – Bolívar, y el 4 de mayo de 2022 dicha entidad emitió nota informativa de devolución de certificados, en el que le señaló la imposibilidad de acceder a solicitud, así:



**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE CARTAGENA**

**NOTA INFORMATIVA DEVOLUCION CERTIFICADOS DE ANTIGUO SISTEMA**

Impreso el 4 de Mayo de 2022 a las 12:05:19 pm

Página: 1

El Certificado con No. de Radicación: 2022-060-1-59763

**1: NOTA INFORMATIVA DEVOLUCION CERTIFICADOS:**  
**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS**  
**PUBLICOS DE CARTAGENA**

RADICACION N° 2022-060-1-59763 DE FECHA 7-4-2022

REF: SOLICITUD APERTURA MATRICULA INMOBILIARIA

EN ATENCIÓN A LA SOLICITUD DE LA REFERENCIA, LE INFORMAMOS QUE NO ES POSIBLE LA APERTURA DE MATRÍCULA INMOBILIARIA, POR CUANTO SE REQUIERE SE SIRVA APORTAR CERTIFICADO CATASTRAL ESPECIAL EXPEDIDO POR EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - "IGAC" ACTUALIZADO CON DATOS JURÍDICOS Y QUE DICHO CERTIFICADO CORRESPONDA EN DATOS JURÍDICOS A LOS ANTECEDENTES, COMO LA DESCRIPCIÓN FÍSICA DEL INMUEBLE, DEBE TENER EN CUENTA QUE PARA APERTURAR UNA MATRÍCULA INMOBILIARIA SEGÚN LOS LINEAMIENTOS LEGALES DE LA LEY 1579 DEL 2012 ARTÍCULOS 16 Y 29, DEBE APORTAR TODOS LOS DATOS QUE CONFIGURAN LA TRADICIÓN O CADENA TRADICIA CON SUS CORRESPONDIENTES DATOS DE REGISTRO LO CUAL ES INDISPENSABLE PARA PODER HACER LA REVISIÓN Y ESTUDIO JURÍDICO CORRESPONDIENTE, PARA VERIFICAR LO QUE EN RIGOR CORRESPONDE Y PROCEDER DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA LEY 1579/2012. TODO LO EXPUESTO, CON EL ÁNIMO DE PRESTARLE UN MEJOR SERVICIO, QUE ES EL QUE USTED, REQUIERE EN SU CALIDAD DE USUARIO

A juicio de la Sala, la acción de tutela de la referencia es improcedente, pues tal como lo manifestó el juez de primera instancia, la tutelante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para cuestionar la legalidad de los actos de administrativos descritos anteriormente, por medio de los cuales la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, negó la apertura de matrícula inmobiliaria solicitada por la tutelante.

En efecto, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha señalado que los actos emitidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituyen actos administrativos auténticos que pueden ser objeto de control a través de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

En efecto, el artículo 22 de la Ley 1579/12, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones, establece que el funcionario procederá a inadmitir la solicitud de registro, mediante la elaboración de una nota devolutiva en la que indicará los hechos y los

<sup>1</sup> Ver sentencia de unificación del 13.05.2014 (23128), proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. C. P. Mauricio Fajardo Gómez.



fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución de la solicitud. Asimismo, como los recursos que se podrán interponer contra ésta, conforme al C.P.A.C.A.

La Corte Constitucional ha sostenido que, cuando se cuestione la legalidad de actos administrativos, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo para la protección de derechos, pues la persona tiene la vía contencioso administrativa para controvertir su legalidad. Sin embargo, dicha acción de tutela resuelta procedente cuando se acredite un perjuicio irremediable.

En el presente caso la tutelante no alegó ni demostró la existencia de un perjuicio irremediable, por lo que las pretensiones de la acción de tutela resultan improcedentes, máxime si se tiene en cuenta que dentro del proceso judicial puede solicitar la suspensión provisional de dichos actos, conforme lo indicado en el numeral 3° del artículo 230 de la Ley 1437/11.

Por último, resalta la Sala que la impugnante señaló que el A-quo “*exonera al IGAC por la no vulneración de los derechos de la suscrita, sin antes entregar información si la Escritura 100 de 1972 tiene Certificado Catastral Especial con datos jurídicos*”. No obstante, en el escrito de tutela no se alegó que dicha entidad se hubiera omitido su deber de responder alguna solicitud de la tutelante, y ni siquiera de allegó solicitud radicada en dicha entidad. Por lo que la Sala conformará la sentencia pelada.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **VI. FALLA**

**PRIMERO. Confirmar** la sentencia de primera instancia.

**SEGUNDO: Notificar** a las partes por el medio más expedito según lo ordenado en el artículo 30 y 31 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO:** Remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO:** Por Secretaría del Tribunal, envíese copia de esta providencia al Juzgado de origen.



**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VASQUEZ GOMEZ

  
LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ